Ministerie van Veiligheid en Justitie

Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken
Directie Migratiebeleid

Datum
10 augustus 2013

bijlage

Reactie op alle aanbevelingen van de Kinderombudsman

Bijlage nummer	7
Horend bij	414078 - Deel E: Nareisbeleid

Aanbevelingen ten aanzien van wetgeving en beleid

1. Sluit bij de beoordeling van gezinsherenigingsaanvragen door vluchtelingen aan bij de definitie van het begrip 'gezinsband' bij artikel 8 uit het EVRM, zoals in het reguliere toelatingsbeleid.

Een dergelijke wijziging heb ik onlangs ingevoerd.

2. Schrap het vereiste dat de gezinsband in het herkomstland ontstaan moet zijn om in aanmerking te komen voor nareis.

3. Schrap het vereiste dat gezinsleden dezelfde nationaliteit moeten hebben om in aanmerking te komen voor nareis.

Het wetsvoorstel Herschikking asielgronden ligt op dit moment voor bij de Eerste Kamer, inclusief de amendementen waarin deze wijzigingen zijn voorgesteld[1].

4. Pas voor kinderen van wie de zaak nog in behandeling is (inclusief eventueel bezwaar of beroep), maar die voor 16 juli 2012 wel zijn gehoord, de nieuwe werkwijze toe en laat het gehoor dat voor 16 juli 2012 is afgenomen, vervallen.

Ik verwijs u naar mijn reactie op de belangrijkste aanbeveling van de Kinderombudsman ten aanzien van de tweede hoofdgroep die kan worden onderscheiden in afgewezen mvv-nareisaanvragen.
Omdat fraude en misbruik in nareiszaken in de periode van 2009 tot vorig jaar succesvol is aangepakt, is in juli 2012 door mijn voorganger aangegeven dat identificerend onderzoek voor kerngezinsleden in beginsel niet meer nodig wordt geacht. DNA-onderzoek kan, met de verklaringen van de ouder in Nederland, voldoende uitsluitsel geven over het bestaan van een feitelijke gezinsband. Dit neemt natuurlijk niet weg dat als dit nodig is, er nog steeds identificerende gehoren kunnen plaatsvinden ook bij deze kerngezinsleden.

---

[1] Het gewijzigd subamendement Azmani (20) en het amendement Recourt/Schouw (8), in het kader van het wetgevingsoverleg van 15 april 2013 over het voorstel van Wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het herschikken van de gronden voor asielverlening (33 293).

Uit een identificerend gehoor kan, of in tegenstelling tot de verklaringen van de ouder in Nederland, bijvoorbeeld blijken dat de gezinsband is verbroken door een huwelijk van het kind.

Mijn voorganger heeft in zijn brief van juli 2012 aangegeven dat er voor zaken die op 16 juli 2012 nog niet beslist waren maar waarin al identificerende gehoren waren afgenomen niet aan de uitkomst van die gehoren voorbij wordt gegaan. Er is geen enkele reden om op dit besluit terug te komen.

De aanbeveling bevreemdt mij overigens, omdat normaal gesproken een gehoor geen andere informatie op zou moeten leveren dan die blijkt uit de verklaringen van de ouder(s) in Nederland. Het gaat hier om verklaringen van de betrokken vreemdelingen zelf, van wie verwacht mag worden dat deze juist en consistent zijn. De aanbeveling suggereert dat er geen waarde moet worden gehecht aan hetgeen de kinderen op de diplomatieke posten verklaren. Dit komt mogelijk voort uit het feit dat de Kinderombudsman kritiek heeft op de methode van horen. Hierin kan ik mij in het geheel niet vinden en jurisprudentie bevestigt mij hierin.

Zoals gezegd wordt op basis van informatie (uit het gehoor van de nareiziger en/of van de hoofdpersoon) over de duurzame opname in een ander gezin niet langer geoordeeld dat de gezinsband is verbroken. In lopende procedures zal dit nieuwe beleid direct worden toegepast. In reeds uitgeprocedeerde zaken zal opnieuw inhoudelijk getoetst worden aan het nieuwe beleid indien een nieuwe aanvraag wordt ingediend.

5. Voorzie, onder de voorwaarden van nareis, in de mogelijkheid voor kinderen van wie beide ouders zijn overleden of verdwenen, om zich te herenigen met naar Nederland gevluchte broers en zussen.

Op dit moment is er geen beleid dat nareis van kinderen bij broers of zussen mogelijk maakt. In het reguliere gezinsherenigingsbeleid bestaat een dergelijke mogelijkheid evenmin. In het rapport van de Kinderombudsman zie ik geen aanleiding dergelijk beleid alsnog in te stellen. Voor kinderen zonder ouders die verblijf willen bij een in Nederland verblijvende broer of zus bestaat de mogelijkheid een aanvraag in te dienen op grond van het reguliere gezinsherenigingsbeleid waarbij ook getoetst wordt aan artikel 8 EVRM.

6. Behandel de aanvragen van kinderen die zonder begeleiding van een volwassene wonen of te maken hebben met ernstige gezondheidsklachten, met voorrang.

Deze zaken onderkent de IND niet op voorhand aangezien deze omstandigheden niet altijd bij het indienen van de aanvraag bekend worden. Indien dergelijke zaken worden aangedragen door bijvoorbeeld VWN, worden deze ook nu al zo snel mogelijk ter hand genomen. In overleg met VWN wordt in bijzondere en schrijnende gevallen gezocht naar een oplossing om de zaak zo snel mogelijk af te handelen, bijvoorbeeld door in de adviesprocedure toch al onderzoek te doen.

7. Interview biologische kinderen niet standaard wanneer hun pleegbroer- of zus onderdeel uit maakt van de aanvraag voor hereniging, maar alleen in tweede instantie, wanneer de verklaringen van de ouder in Nederland alleen niet voldoende zijn om de familieband aannemelijk te achten.

Het nadeel hiervan is dat als een kind in tweede instantie wordt gehoord, dit betekent dat hij alsnog of nogmaals naar de diplomatieke post moet gaan. De kinderen moeten dan – gescheiden van elkaar – meerdere keren de reis naar de diplomatieke post maken. Ook brengt dit met zich mee dat de procedure langer duurt.

8. Registreer hoeveel bezwaarschriften er gegrond worden verklaard, evalueer de overwegingen, en koppel de uitkomsten terug naar zowel hoor- als beslismedewerkers.

Bij het project nareis dat in 2011 is gestart, wordt het aantal bezwaarzaken en de uitkomst op weekbasis bijgehouden. Uiteraard worden de uitkomsten van bezwaarzaken betrokken bij de behandeling van nieuwe aanvragen indien hieruit verbeterpunten kunnen worden afgeleid.

9. Maak beter inzichtelijk wat de effecten zijn van het beleid op kinderen door een betere en volledigere registratie. Houd bijvoorbeeld bij hoeveel gehoren er plaatsvinden op de ambassades en maak bij de registratie van toe- en afwijzingen onderscheid tussen volwassenen en kinderen en tussen biologische en pleegkinderen.

De nareisprocedure vindt op zorgvuldige wijze plaats. Tegen een dergelijke procedure bestaat geen bezwaar.

Aanbevelingen ten aanzien van het horen van kinderen

1. Houd gedurende de gehele procedure rekening met de leeftijd en ontwikkelingsniveau van het kind. Het belang van het kind dient de eerste overweging te zijn in zowel de vorm, als de inhoud van de procedure. Maak daarom alle onderdelen van het gehoorformat op kindniveau begrijpelijk en vraag naar wat het kind wil in de toekomst, zodat in de overweging met zijn belang expliciet rekening kan worden gehouden.
a. Hanteer voor het horen van kinderen de minimum leeftijdsgrens van 12 jaar.
b. Zorg dat op alle ambassades het protocol voor de leeftijdsschatting wordt gevolgd en dat medewerkers getraind worden in de adequate uitvoering hiervan.

a. Dit is al staande praktijk. Sinds een jaar worden in principe geen kinderen onder de 12 jaar meer gehoord.
b. Waar nodig zal hieraan aandacht worden besteed.

2. Maak vooraf, tijdens en na afloop van het gehoor voldoende, eenduidige en transparante informatie toegankelijk voor het kind: over het gehoor en ook over de rol van het gehoor in de procedure.
a. Geef voldoende informatie en correcte instructies aan een kind, zoals onder andere met wie zijn verklaringen worden gedeeld.
b. Organiseer passende begeleiding voor het kind en informeer kinderen dat zij zelf een begeleider mee mogen nemen naar het gesprek.

a. Ook dit is staande praktijk. Voorafgaand aan het interview wordt uitgelegd waarom het interview plaats heeft, hoe het in het verloop zal gaan, dat het zal worden betrokken bij de beslissing en dat degene die hoort, niet de beslissing neemt, maar dat dit in Nederland gebeurt. Aan het begin en het eind van het interview vraagt de interviewer aan de betrokkene of hij de tolk goed kan verstaan. Betrokkene wordt gevraagd of hij de vragen heeft begrepen en of er nog op- of aanmerkingen zijn.
b. Ik zie het niet als taak van de Nederlandse overheid om voor begeleiding te zorgen bij identificerende gehoren. De vreemdeling mag zich altijd laten begeleiden door een gemachtigde of advocaat. Begeleiding door een voor het kind vertrouwd gezinslid kan alleen als dit gezinslid zelf niet gehoord hoeft te worden omdat dit de procedure kan beïnvloeden. Dit gezinslid mag zich op geen enkele wijze in het gehoor mengen.

3./4. Richt op alle ambassades een gehoor in als een gesprek:
a. in een kindvriendelijke ruimte;
b. met vaste pauzes;
c. met een maximum tijdsduur.
d. houd rekening met eventuele traumatiserende gebeurtenissen die kinderen hebben meegemaakt in het type vragen en de benadering van het kind. Vermijd zoveel mogelijk vragen die pijnlijk kunnen zijn voor het kind.

a. Er worden geen kinderen jonger dan 12 jaar gehoord, dus een normale kantoorruimte zou moeten volstaan voor de gehoren.
b. Er wordt in het gehoor voldoende pauze ingelast.
c. Een gehoor is maatwerk en afhankelijk van de situatie kan dit langer of korter duren. Er wordt geen onnodige druk gelegd bij kinderen om in een hoog tempo veel verklaringen af te leggen.
d. Uiteraard worden pijnlijke vragen zoveel mogelijk voorkomen. Gezien de schrijnende (oorlogs) situaties waarin vele gezinnen zich hebben bevonden, is het nooit helemaal te vermijden dat er in de antwoorden zaken aan de orde komen die pijnlijk zijn voor de kinderen.

5. Pas het tempo en aantal vragen aan het ontwikkelingsniveau van het kind en maak gebruik van kindvriendelijke thema's en taalgebruik. Laat de gedetailleerdheid afhangen van hoe lang geleden de periode is waarover wordt gevraagd te verklaren.

Zoals ik al aangaf in mijn brief, is dit al staande praktijk.

6. Laat de ambassade en IND de taak op zich nemen om intensief toezicht en controle te houden op de kwaliteit van (de werving van) hoormedewerkers en daarnaast toe te zien op correcte inzet (volgens gedragscode) van gekwalificeerde tolken.

De gehoormedewerkers op de diplomatieke posten waar veel identificerende gehoren worden afgenomen, zijn opgeleid om te horen. De IND-medewerkers hebben jarenlange ervaring met asielgehoren en zijn hier toe opgeleid. De medewerkers van buitenlandse zaken op diplomatieke posten waar Somalische aanvragen worden behandeld hebben een opleiding van IND-medewerkers gekregen.

Op diplomatieke posten waar slechts af en toe een gehoor plaatsvindt, is het helaas financieel en personeelsmatig niet haalbaar om uitgebreid te investeren in hooropleidingen. De gehoormedewerker krijgt de benodigde dossierstukken en de vragen voor het gehoor van de beslisser. Indien nodig vindt er nog nader overleg plaats tussen de gehoormedewerker en de beslisser.

De suggestie dat op een van de diplomatieke posten de 'klusjesman' gehoren afneemt is tendentieus en onjuist. De persoon in kwestie is een Nederlander die een Nederlandse HBO-opleiding heeft gevolgd. Omdat een expat in het buitenland vaak geen vrije toegang heeft tot de arbeidsmarkt, heeft deze persoon de functie van facilitair manager op de diplomatieke post geaccepteerd. Vervolgens is hij ingezet voor het afnemen van gehoren, waarvoor hij een training onderging bij de ervaren IND-gehoormedewerkers in Addis Abeba.

Met betrekking tot de gekwalificeerde tolken geldt dat er geen geregistreerde Somalische tolken bestaan. Somalische tolken kunnen niet worden beëdigd, ook niet in Nederland. Zij kunnen niet voldoen aan de inhoudelijke voorwaarden hiervoor. In het register beëdigde tolken en vertalers (Rbtv) is dan ook geen Somalische tolk te vinden. De tolken in dienst van de diplomatieke post hebben al een zeer ruime staat van dienst, voordat zij door de diplomatieke post worden ingehuurd. Veelal zijn zij vele jaren werkzaam geweest voor bijvoorbeeld de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), in vluchtelingenkampen van de UNHCR of voor andere Europese missies.
In artikel 28, lid 3 van de Wet beëdigde tolken en vertalers is vastgelegd dat in afwijking van het eerste lid ook gebruik gemaakt kan worden van een tolk die niet beëdigd is indien wegens de vereiste spoed een ingeschrevene in het register niet tijdig beschikbaar is of indien het register voor de betreffende bron- of doeltaal dan wel bron- of doeltalen geen ingeschrevene bevat.

De Afdeling heeft in de genoemde uitspraken van oktober 2012 bevestigd dat de inzet van niet-beëdigde tolken geoorloofd is. Gekwalificeerdheid is een criterium.

7. Zorg ervoor dat alleen ervaren hoormedewerkers worden ingezet en bovendien structureel (bij)geschoold worden in het gebruikmaken van kindvriendelijke hoortechnieken.
a. Organiseer een terugkerend intervisie overleg tussen hoormedewerkers van verschillende ambassades
b. Organiseer regelmatig overleg tussen hoormedewerkers en beslismedewerkers over de kwaliteit en relevantie van de vragen.

Ik verwijs naar mijn antwoord op aanbeveling 6.
Voorts zijn er interne instructies voor de medewerkers. Deze worden steeds geactualiseerd naar aanleiding van beleidswijzigingen en naar aanleiding van vragen vanuit de uitvoering.

8. Maak een zorgvuldige verslaglegging, waarin schattingen en gedachten van kinderen als zodanig worden genoteerd.
a. Voeg de gewenste vertaling van bepaalde Nederlandse termen bij in de standaardvragen die door tolken vaak verschillend worden vertaald.

8. Het rapport van gehoor is een zakelijke, niet een letterlijke, weergave van het gesprek. Hierin komt wel tot uiting hoe het gesprek is verlopen, en of de vreemdeling die is gehoord, bijvoorbeeld aangeeft te twijfelen of iets zeker te weten.

8.a Deze aanbeveling lijkt mij onuitvoerbaar. Het is de tolk, en niet de Nederlandse overheid, die de expert is en die zorg draagt dat de vreemdeling hem begrijpt bijvoorbeeld door zoveel mogelijk aan te sluiten bij het dialect van de individuele vreemdeling. In het geval de vreemdeling een bepaald woord of bepaalde term niet begrijpt, kan de tolk uitleg verschaffen of de vraag op een andere manier stellen. Het dwingend voorschrijven van een bepaalde term kan juist dit natuurlijke proces verstoren.

9. Organiseer directe terugkoppeling van de verklaringen naar het kind na het plaatsvinden van het gehoorgesprek. Geef de mogelijkheid en tijd voor correctie en aanvulling door het kind. Informeer over deze mogelijkheid bij aanvang.

In aanvulling op hetgeen al gebeurt zoals beschreven in mijn reactie op aanbeveling 2, zal ik bezien of en hoe dit op structurele wijze in de gehoren kan worden ingebouwd.

10. Maak een audio opname van het gehoor en eventuele correcties en aanvullingen van het kind, tenzij de ouder of het kind aangeeft dit niet te willen en maak het audiobestand beschikbaar voor het kind, de ouder en eventueel diens gemachtigde.

Er is geen wettelijke verplichting om over te gaan tot het toestaan van het maken van geluidsopnamen. Op 10 oktober 2012 heeft de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in een uitspraak in een nareiszaak geoordeeld dat het achterwege laten van geluidsopnamen van het nareisgehoor niet tot de conclusie leidt dat de vreemdeling in zijn belangen is geschaad.

De kosten die gepaard gaan met de geluidsopname zijn naar verwachting hoog, Gelet op de afspraken voortkomend uit het Regeerakkoord zal er voor de IND de komende jaren minder budget beschikbaar zijn. Het is mijn verantwoordelijkheid de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten. Ik ben van mening dat er ook zonder deze geluidsopname sprake is van een zorgvuldige procedure.

Aanbevelingen ten aanzien van het beslissen in nareiszaken

1. Bespreek en evalueer de grondhouding van IND medewerkers die beslissen in nareiszaken. Zorg ervoor dat medewerkers geen eenzijdige visie richting de bestrijding van fraude en misbruik ontwikkelen en zorg dat zij een zo neutraal mogelijke grondhouding hebben bij de beoordeling van de aanvragen.

Zoals ik al eerder aangaf in mijn eerste reactie herken ik mij geheel niet in het beeld dat er iets mis zou zijn met de houding van de IND-medewerkers.

2. Wijs niet langer de aanvragen van kinderen af op grond van gedetailleerde tegenstrijdigheden in hun verklaringen.

De aanvragen worden niet afgewezen op gedetailleerde tegenstrijdigheden maar op essentiële tegenstrijdigheden. Het gaat er om of er op onderdelen essentieel anders wordt verklaard dan eerder door de hoofdpersoon is gedaan. Mensen die op enig moment samen een gezin hebben gevormd moeten hierover eenduidig kunnen verklaren. Zoals gezegd wordt rekening gehouden met de leeftijd van het kind op het moment van het gehoor en ten tijde van de relevante periode waarover gevraagd wordt. Overigens wordt niet alleen gekeken naar tegenstrijdigheden, maar ook naar overeenkomsten.

3. Zorg ervoor dat er meer consistentie komt in de wijze waarop de beslismedewerkers de verklaringen van kinderen beoordelen. Bied hen meer handvatten bij de invulling van belangrijke begrippen uit de wetgeving en het beleid.

Zoals gezegd zijn werkinstructies voorhanden. Een consistente werkwijze wordt voorts nog meer dan voorheen zoveel mogelijk bewerkstelligd door alle nareisaanvragen gecentraliseerd binnen het project Nareis te behandelen. Hierdoor delen de medewerkers continu hun expertise en is er veel overleg over zaken en oplossingsrichtingen. De Vreemdelingencirculaire, werkinstructies en intensief overleg met de IND-beleidsstaf bieden handvatten voor de uitvoering van wet- en regelgeving.

4. Zorg voor betere training van de beslismedewerkers die de gehoren van kinderen moeten beoordelen, waarbij onder andere het ontwikkelingsniveau van kinderen van verschillende leeftijden aan bod komt en het effect van traumatiserende ervaringen op de betrouwbaarheid van de verklaringen van de kinderen. Zorg er ook voor dat beslismedewerkers beter en actief getraind worden in de culturele context waaruit de grootste groepen kinderen die een aanvraag indienen, komen.

De beslismedewerkers van de IND zijn opgeleid om in allerlei soorten zaken te beslissen. Uiteraard houdt de beslisser in zijn dagelijks werk rekening met de individuele context van de zaak.

5. Maak expliciet helder hoe veel tijd er verstreken is tussen het gehoor en de situatie waarover het kind bevraagd wordt. Vervolgens moet de beslismedewerker deze factor meewegen in zijn beslissing.

Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken
Directie Migratiebeleid

Datum
10 augustus 2013

Als een gebeurtenis lang in het verleden ligt of als een kind ten tijde van de gebeurtenis nog erg jong was, is het plausibel dat een kind daar niet gedetailleerd over kan verklaren. Dit wordt meegewogen en meegenomen in de beslissing.

6. Neem in de beschikking ook op welke punten uit het onderzoek duiden op een mogelijke gezinsband en niet alleen de signalen die er zijn dat dit niet het geval is. Maak in de beschikking transparant hoe tegenstrijdigheden en overeenkomsten in de verklaringen ten opzichte van elkaar zijn afgewogen. Maak bij een afwijzing helder waarom punten waarop overeenkomstig is verklaard niet hebben geleid tot een toewijzing van de aanvraag.

Voor het nemen van een beslissing dient te worden getoetst of de vreemdeling op grond van het geldende beleidskader kan worden toegelaten. Als dat niet het geval is, is relevant waarom betrokkene volgens de IND niet voldoet aan de voorwaarden voor toelating. Dit is ook het geen waartegen de vreemdeling bezwaar zal maken. In de huidige beslispraktijk in reguliere zaken (zoals nareis) is het daarom zo dat in het besluit veelal alleen gemeld wordt aan welke voorwaarden niet wordt voldaan. De onderdelen waaraan niet wordt getwijfeld, worden niet benoemd omdat deze niet ter discussie staan.

Ik ben bereid om deze werkwijze te heroverwegen en te bezien of er in de beschikking gekomen kan worden tot een meer volledige belangenafweging conform de toetsing zoals die in asielzaken of in 8 EVRM-zaken plaatsvindt.

7. Onderbouw in de beschikking aannames over wat van een kind verwacht mag worden.

De beschikking is een zakelijke juridische objectieve weergave. Hierin past naar mijn mening geen aanname van een individuele beslisser.

8. Maak concreet wat er van het gezin verwacht wordt aan inzet om een toestemmingsverklaring van een achterblijvende ouder te verkrijgen, wanneer deze niet meer in beeld is. Bespreek met internationale organisaties die gezinnen daarbij kunnen helpen, wat zij aan hulp kunnen bieden, zodat er geen onrealistische inspanningen van de gezinnen gevraagd worden.

De toestemmingsverklaring is een belangrijk criterium waarvan niet makkelijk afgeweken wordt omdat de Nederlandse overheid niet mee kan werken aan het ongewild onttrekken van kinderen aan het ouderlijk gezag van een achterblijvende ouder. In individuele gevallen bestaat de mogelijkheid om te bepalen dat het niet opportuun is om aan de toestemmingsverklaring vast te houden.

9. Voorkom dat procedures onnodig lang duren, door adequaat te reageren op oplopende aantallen aanvragen met de inzet van flexibele krachten en door te voorkomen dat beslissingen onnodig in de bezwaar- of beroepsfase terechtkomen (bijvoorbeeld door te garanderen dat beslissingen altijd voldoende gemotiveerd worden). De Kinderombudsman vraagt in het belang van het kind om terughoudendheid van de verantwoordelijke bewindspersoon bij de inzet van rechtsmiddelen tegen een beslissing van de rechter.

Zoals ik al vaker heb aangegeven is het natuurlijk de inzet om procedures zo kort mogelijk te houden waarbij zorgvuldigheid voorop staat.
Ten aanzien van de inzet van rechtsmiddelen zie ik mij genoodzaakt deze in te zetten, vooral als een individuele zaak precedentwerking kan hebben. In dat geval kan deze leiden tot gewijzigd beleid en ik vind het belangrijk om mijn beleidsstandpunt uit te dragen en te verdedigen. Ik merk daarbij op dat de Staat nu al terughoudend is met het inzetten van rechtsmiddelen tegen een beslissing van de rechter.